



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen 33/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2017, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades), mediante oficio registrado el 18 de abril de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por el retraso en la tramitación del procedimiento administrativo para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de dependencia (expte. **103/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de junio de 2015 (registro de entrada), x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), por la que pretende ser indemnizada por los daños y perjuicios causados con motivo de la tramitación y resolución del procedimiento relativo a su petición de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Describe las actuaciones del siguiente modo:

1. Con fecha 11 de junio de 2012 presentó solicitud de reconocimiento de grado de dependencia, que se resolvió el 20 de septiembre de 2012, mediante resolución del Director de la Oficina de la Dependencia por la que se le reconoce en dicha situación de dependencia, grado III, tras haber obtenido 82 puntos, de conformidad con el baremo de valoración establecido al efecto. Refiere que en la misma resolución se detallan los servicios y prestaciones que podrían corresponderle según dicho reconocimiento, señalando que su validez es definitiva, salvo que concurra alguna de las causas contempladas en el artículo 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LD en lo sucesivo).

2. El 14 de diciembre de 2012, la trabajadora social de la zona del Centro Municipal de Servicios Sociales informa lo siguiente sobre la solicitud de prestaciones del sistema de atención a la dependencia:

"1. x tiene reconocido un grado de discapacidad del 79%. Tiene problemas de epilepsia y sufre crisis generalizadas. Además tiene enfermedad vascular cerebral. Esta situación hace que precise supervisión constante porque en cualquier momento puede sufrir una crisis. X sufrió una angina de pecho y tiene problemas circulatorios cardiovasculares.

2. Se considera procedente, coincidiendo con la participación del beneficiario, la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y teleasistencia".

3. En fecha 16 de enero de 2015 solicitó al Director General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión que se le reconociera el derecho a la prestación económica antes de que falleciera, sin haber obtenido respuesta alguna, así como presentó posteriores escritos de reclamación, entre ellos al Defensor del Pueblo, que le insta a iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial por inactividad y por demora en dictar la resolución.

Para sustentar la reclamación considera de aplicación lo establecido en la Disposición transitoria novena del Real

Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que establecía un plazo de suspensión máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el trascurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación.

Tras señalar que formula la reclamación por considerar injusto que hasta la fecha no se haya resuelto favorablemente la prestación económica para cuidados en el entorno que tiene solicitado, guardando absoluto silencio, considera que concurren en el presente caso los principios de la responsabilidad patrimonial, habiendo excedido el lapso temporal máximo de 30 meses previsto para concluir el procedimiento instado por la interesada; ni tan siquiera, continua señalando, se ha propuesto el Plan Individual de Atención (PIA), lo que demuestra *per se* un mal funcionamiento, sobre todo cuando el informe social considera la procedencia de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar y el servicio de teleasistencia.

Tras citar varias resoluciones judiciales de Tribunales Superiores de Justicia, considera que se trata de un daño antijurídico que no tiene obligación de soportar.

Finalmente, solicita que se declare el derecho indemnizatorio a la cantidad de 2.655,54 euros, más los intereses devengados desde el 11 de diciembre de 2014 y se conceda antes de que fallezca el abono de las prestaciones que le corresponden.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por Orden de la Consejera de Sanidad y Política Social de 8 de octubre de 2015 (por delegación, el Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social), la instructora procede a notificarla a la reclamante, al tiempo que solicita de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) copia compulsada del expediente y el preceptivo informe del Servicio a cuya funcionamiento se imputa el daño. Petición que se reitera en fechas 9 de noviembre y 9 de diciembre de 2015.

TERCERO.- Con fecha 23 de diciembre de 2015, el asesor jurídico de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión emite el informe solicitado, con el visto bueno de la Asesora Facultativa, en el que efectúa las siguientes consideraciones:

"Primera.- El escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se centra en exigir el resarcimiento de los daños ocasionados a la dependiente como consecuencia del retraso en la resolución del expediente de reconocimiento del derecho a percibir las prestaciones del sistema de la dependencia, que debiendo ser resuelta en el plazo de 6 meses desde la presentación de la correspondiente solicitud, conforme a la normativa que resulta de aplicación, manifiesta en su escrito que aún no se ha resuelto.

Debemos indicar en primer lugar que con fecha 30 de octubre de 2015 se ha emitido resolución por la que se ha aprobado el Programa Individual de Atención y se ha reconocido el derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. No consta que se haya recurrido en alzada dicha resolución. Tal resolución reconoce el derecho con los efectos previstos en la legislación aplicable desde el primer día del mes siguiente a la resolución, es decir, el 1 de noviembre de 2015.

(...)

Al haberse presentado la solicitud de reconocimiento el 11 de junio de 2012 deben computarse efectos del devengo desde el 12 de diciembre de dicho año, día siguiente a cumplirse los seis meses del plazo máximo para resolver, pues estamos ante una solicitud posterior a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y por lo tanto le es de plena aplicación lo dispuesto en el mismo, en orden a que el derecho de acceso a la prestación económica se generaría desde el día siguiente al cumplimiento del plazo máximo de 6 meses para resolver, por la modificación que opera el artículo 5 del citado Real Decreto-Ley en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y el expediente ha sido resuelto conforme a derecho.

Segunda.- La resolución del procedimiento que, salvo que haya sido recurrida en alzada, va a poner fin al mismo, y que no se menciona en el escrito de reclamación por ser posterior, no modifica las consideraciones de la reclamante pues fija el posible daño que a su juicio le estaba ocasionando el anormal funcionamiento de la

Administración regional ya que, de haberse resuelto en plazo, esto es dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la correspondiente solicitud, la persona dependiente hubiera podido disfrutar el derecho a la prestación económica de cuidados en el entorno del sistema de la dependencia, de modo que hubiera permitido una atención adecuada a su situación desde el vencimiento del citado plazo.

(...)

Cuarta.- Para el caso de que prospere la acción ejercitada debe tenerse en cuenta que:

1.- En primer término, la normativa de copago vigente en la Región de conformidad con la renta y patrimonio declarados por la interesada y que en este caso, según la resolución de 30 de octubre de 2015 arriba citada, no debe alterar la indemnización a que pudiera tener derecho caso de estimarse su pretensión, pues en ella se fija en cero euros la deducción de la prestación aplicable según el grado reconocido, dada su capacidad económica.

2.- En cuanto al periodo que podría resultar indemnizable por daños y perjuicios debe tenerse en cuenta que comprendería desde el 12 de diciembre de 2012 (es decir a los seis meses y un día de la solicitud de grado por aplicación de lo dispuesto en el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones) hasta el 31 de octubre de 2015, día anterior al inicio del derecho efectivamente reconocido conforme a la siguiente tabla" (sigue una tabla que totaliza 13.425,27 euros para todo el periodo).

CUARTO.- Constan estas otras actuaciones en el expediente remitido:

-Informe del Centro Directivo competente, de 23 de diciembre de 2015, en relación a la queja formulada por x ante la Defensora del Pueblo del Estado.

-Resolución del Director Gerente del IMAS, de 30 de octubre de 2015, por la que se aprueba el Programa Individual de Atención correspondiente a x, en la que se le reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales en la cantidad de 387,64 euros mensuales con derecho también al servicio de teleasistencia.

QUINTO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, comparece ante la instructora del procedimiento y formula alegaciones (registradas el 19 de enero de 2016) en las que reitera la solicitud de daños que se le ha ocasionado por la inactividad de la Administración, al haber paralizado su expediente sin justificación alguna a pesar de su avanzada edad y su deterioro físico y psíquico que ha ido aumentando, unido a sus graves dificultades económicas que le ha generado un grave sufrimiento. Finalmente, modifica su petición inicial y solicita que se le indemnice desde el 12 de diciembre de 2012 hasta el 31 de octubre de 2015, que le fue reconocido el derecho a la prestación económica, como consecuencia de su desesperada solicitud al Defensor del Pueblo, entre otros Organismos.

SEXTO.- Con fecha 26 de enero de 2016, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, reconociendo una indemnización de 13.425,27 euros, que debe ser actualizada en el momento de resolver el procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo. Considera la propuesta que ha quedado acreditado un incumplimiento del plazo que reviste las notas de esencial y significativo, que tiene por causa un funcionamiento anormal de la Administración incompatible con los estándares de razonabilidad, y que es determinante en relación causa/efecto de que la interesada no viera reconocida la prestación a que tenía derecho, por lo que la acción de resarcimiento ejercitada debe prosperar, al mediar un supuesto generador y desencadenante de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Efecto éste que considera un daño antijurídico.

SÉPTIMO.- Sometido el expediente a fiscalización previa por parte de la Intervención General, consta la conformidad a dicha fiscalización en fecha 6 de abril de 2016.

OCTAVO.- Con fecha 18 de abril de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable al procedimiento de reconocimiento del grado de dependencia y de su correspondiente derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado, las solicitudes de indemnización que se producen en el seno de una específica relación jurídica, se definen y se sustancian en el seno de esa relación y según el régimen jurídico propio de la misma (en este sentido sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1989 y Dictámenes del Consejo de Estado de 1.491/1994 y 928/2000). También este Consejo Jurídico, en su Dictamen núm. 198/2003, puso de manifiesto que las disposiciones relativas a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no son procedentes para sustanciar las peticiones de indemnización que tengan un medio específico de resarcimiento, ya que lo contrario supondría una interpretación de la responsabilidad patrimonial como un medio de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria.

Lo anterior obliga, con carácter previo a cualquier otra consideración, a analizar el régimen jurídico de la concreta relación que vincula a la hoy reclamante con la Administración, para determinar si su acción resarcitoria encuentra encaje en las normas que le resultan aplicables y sólo si tal circunstancia no concurriese cabría abordar si nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial.

1. El procedimiento para la solicitud y reconocimiento del grado de dependencia y del derecho a las prestaciones inherentes a tal situación, viene establecido, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones.

Los plazos para resolver los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones inherentes a tal condición, vienen contemplados en los artículos 12.2 y 15.10 del Decreto 74/2011. La confusa redacción de estos preceptos fue aclarada por la Disposición transitoria segunda de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia que indicaba que *"se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es de 6 meses desde la presentación de dicha solicitud"*.

En el supuesto sometido a consulta y en la medida en que nos encontramos ante una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, su régimen jurídico viene establecido en los artículos 6 a 12 y 14, 15 y 17 del indicado Decreto regional. Para la aprobación del PIA (Programa Individual de Atención), con reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, el plazo máximo era de seis meses, computado desde la fecha de la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación (art. 15.10 del Decreto 74/2011 y Disposición final primera, 2 LD), cuyo vencimiento sin dictarse resolución determina la desestimación de la solicitud formulada.

2. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta por incidir en su regulación lo dispuesto en la Disposición transitoria novena del Real Decreto-Ley 20/2012, de 3 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en relación con las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pendientes de resolución a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley (como ocurre en el caso que nos ocupa, pues según se recoge en el expediente fue solicitada el 11 de junio de 2012), que estableció lo siguiente:

"En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de

dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".

De otra parte, el referido Real Decreto-Ley también establece en la Disposición adicional séptima, 1 en relación con las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la LD, que dejarán de producir efectos retroactivos a la entrada en vigor para aquellas personas que no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas, salvo las devengadas hasta ese momento.

En el ámbito de la Región de Murcia, la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas, aplicando las referidas modificaciones previstas en el Real Decreto-Ley 20/2012, establecía en la Disposición transitoria octava,² que las solicitudes de resolución de reconocimiento de la prestación presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del mismo que se encontraran pendientes de resolución se resolverían con arreglo a sus previsiones.

3. Con posterioridad el Decreto Ley regional 3/2015, de 7 de octubre, ha derogado la referida disposición transitoria octava de la Ley 6/2013, estableciendo los requisitos de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, en cuyo artículo 2 se establece que a las solicitudes de reconocimiento de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales presentadas con anterioridad a la Ley 6/2013, y que no hubieran sido resueltas con carácter definitivo al tiempo de la entrada en vigor del Decreto Ley se registrarán por la normativa vigente con anterioridad a la citada Ley.

En suma, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial y con las imputaciones que formula la reclamante acerca de la demora en la resolución de su solicitud que le ha ocasionado un daño, ha de tenerse en cuenta que la normativa aplicable por encontrarse en vigor en el momento de la solicitud de la interesada sobre el reconocimiento del grado de dependencia y de las prestaciones del SAAD está constituida por la LD, el Decreto regional 74/2011 y el Real Decreto-Ley 20/2012 (artículo 2 del Decreto Ley regional 3/2015), que estableció un plazo suspensivo de dos años para el derecho de acceso a las prestaciones económicas desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado la resolución expresa del reconocimiento de la citada prestación económica. Dicha medida suspensiva resultaba de plena aplicación al reconocimiento de las prestaciones económicas del expediente objeto del presente Dictamen, por lo que no se le hubieran podido reconocer durante el periodo expresado.

Por último, según se infiere del informe de la Dirección General de Pensiones, Valoración y Programas de Inclusión, reconocida la prestación económica por resolución de 30 de octubre de 2015, la reclamante carece de una vía específica de resarcimiento en la normativa sectorial del sistema de la dependencia para hacer efectivo los atrasos, por lo que resulta adecuado acudir a la institución de la responsabilidad patrimonial para determinar la procedencia o no de atender su pretensión indemnizatoria, lo que obliga a estar al régimen jurídico de la responsabilidad extracontractual de la Administración, de modo que una eventual estimación de la solicitud formulada necesariamente habrá de pasar por la constatación de la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la obligación de la Administración de resarcir a los particulares por los daños que, causados por una acción u omisión administrativa, resultan antijurídicos al no venir aquellos obligados a soportarlos.

TERCERA.- Legitimación, plazo, procedimiento.

I. En el supuesto de daños materiales o patrimoniales la legitimación activa para reclamar su reparación recae, de forma primaria, en quien sufre en su patrimonio el detrimento de valor que constituye el daño.

En la reclamación que da origen al procedimiento en el que se inserta este Dictamen, dicha condición corresponde a x, en la medida en que la falta de actuación en plazo de la Administración en el reconocimiento de

su derecho a la percepción de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, le ha producido un daño de tipo patrimonial consistente en la privación de las percepciones económicas que debía recibir del sistema de atención a la dependencia.

II. La reclamación, registrada de entrada el 5 de junio de 2015, ha de considerarse presentada dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establecen las normas procedimentales que seguidamente se citan.

En efecto, si el daño alegado es haberse visto privada de una determinada prestación económica previamente solicitada por ella, la fecha a computar como *dies a quo* del inicio del plazo de prescripción ha de ser la fecha en la que se conocen los efectos definitivos del daño por el que se reclama, no siendo aprobado el PIA (Programa Individual de Atención) y la prestación económica hasta el 30 de octubre de 2015.

IV. En cuanto al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPAC 2015 dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC.

A la vista de las actuaciones que se constatan en el expediente remitido, puede afirmarse que se ha cumplido sustancialmente lo exigido por la LPAC y el RRP (Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo) en la medida en que se ha recabado el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño (art. 10.1 RRP), se ha otorgado el trámite de audiencia a la reclamante (art. 11.1 RRP) y se ha elevado consulta a este Consejo Jurídico con anterioridad a dictar resolución (art. 12 RRP).

No obstante, debe advertirse que no consta que se haya cumplimentado la obligación de información que el artículo 42.4 LPAC imponía a la Administración en relación a comunicar al actor la fecha de recepción de su reclamación en el órgano competente, el plazo máximo para resolver y notificar, así como el sentido del silencio administrativo. Tampoco se han remitido la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y de las prestaciones del SAAD, ni la resolución del Director de la Oficina de Dependencia de 20 de septiembre de 2012 por la que se le reconoce la situación de dependencia grado III, ni el informe de la trabajadora social de 14 de diciembre de 2012, si bien tales datos son corroborados por la propuesta de resolución (Antecedente de Hecho Segundo), por lo que no procede la retroacción del procedimiento para completar el expediente, puesto que los citados por la reclamante no son discutidos.

CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse, con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no

contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado cabe también indicar que en el sistema de responsabilidad patrimonial vigente en nuestro Ordenamiento Jurídico rige el principio de alcance general, el virtud del cual se comprenden todo tipo de actuaciones extracontractuales de las Administraciones Públicas, ya sean actuaciones normativas o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración, ya sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la misma. Así, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado reiteradamente que el funcionamiento anormal de los servicios públicos puede partir, no solamente de actos positivos que en su ejecución generan la existencia de un daño a terceros, sino también y a la inversa, por el incumplimiento de una obligación de hacer o la omisión de un deber de vigilancia, por mucho que los mismos no sean dolosos y siempre que pueda decirse que la Administración tenía el concreto deber de obrar o comportarse de un modo determinado (por todas, STS, Sala Tercera, de 27 de marzo de 1998).

QUINTA.- Sobre la acreditación de los hechos en el presente caso y de los elementos determinantes de la responsabilidad en relación con la imputación formulada.

En el presente caso, si bien no se advierte demora en el reconocimiento de la prestación económica durante el plazo suspensivo previsto en el Real Decreto-Ley 20/2012, teniendo en cuenta que la Administración regional se encontraba en plazo para resolver la solicitud cuando la normativa estatal suspende temporalmente el reconocimiento de las prestaciones económicas, sin embargo sí se observa la existencia de un daño real y efectivo, concretado en la persona de x, en el retraso de la Administración en resolver acerca de la prestación económica solicitada una vez terminado el referido citado plazo de suspensión (dos años y seis meses), dado que se la privó de disfrutar de una ayuda para el sostenimiento de sus necesidades personales a la que aquélla tenía derecho, con la merma patrimonial que ello supuso para la persona dependiente. Este plazo se vio ampliamente rebasado, pues la Administración no decide acerca del derecho de la ahora reclamante a obtener la prestación económica solicitada hasta el 30 de octubre de 2015.

Ahora bien, la constatación de las anteriores circunstancias no permite sin más afirmar la concurrencia del necesario nexo de causalidad entre la actuación administrativa y el daño alegado. En efecto, no todo incumplimiento de plazos fijados legal o reglamentariamente determina el reconocimiento de la existencia de responsabilidad patrimonial.

En el sistema de la dependencia, la determinación o concreción del derecho de la persona dependiente a los servicios y prestaciones de aquél se realiza mediante la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), momento a partir del cual se hacen efectivos el acceso a los servicios y el derecho al cobro de las prestaciones de contenido económico. En el supuesto sometido a consulta, el PIA correspondiente a x se demoró hasta el 30 de octubre de 2015, momento en que se le reconocen los derechos a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y al servicio de teleasistencia como modalidades de intervención más adecuada para su situación.

La doctrina consultiva y jurisprudencial que a continuación se expone analiza las consecuencias que a efectos resarcitorios tiene el retraso en la aprobación del PIA como instrumento ordinario que da acceso a las prestaciones del sistema.

Como señalamos en nuestro Dictamen 195/2015, el artículo 103.1 de la Constitución Española exige a las Administraciones Públicas que actúen de acuerdo con el principio de eficacia, por lo que los plazos para tramitar y resolver los procedimientos deben reducirse al mínimo; principio que reitera el artículo 3.2 LPAC al señalar que la Administración ha de regirse en sus actuaciones por los criterios de eficacia y servicio a los ciudadanos.

Desde otra perspectiva, la falta de cumplimiento de los plazos para resolver los procedimientos administrativos conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. Así, con carácter general, se vulnera lo dispuesto en el artículo 42.2 LPAC, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. A su vez el artículo 47 del mismo texto legal establece que la observancia de los plazos es obligatoria y su artículo 41, igualmente, obliga a la adopción de las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos.

En este orden de cosas conviene traer a colación la doctrina sentada por el Consejo de Estado en lo que se refiere a la trascendencia, a efectos del instituto de la responsabilidad patrimonial, de la falta de observancia de los plazos por parte de la Administración. Así el Alto Órgano Consultivo señala en su Dictamen 449/2012 lo siguiente: *"como ha señalado este Consejo de Estado en anteriores dictámenes (entre ellos, el 928/2002, de 16 de mayo; el 1.579/2007, de 6 de septiembre; el 1.592/2008, de 6 de noviembre; el 1.389/2009, de 10 de septiembre; o el 259/2010, de 25 de marzo), para que sean imputables a la Administración los daños producidos en la tramitación de un procedimiento, es preciso que éste exceda de un periodo de tiempo razonable, en atención a criterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, etc. Sólo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración".*

Se trata, pues, de dilucidar en primer lugar si el retraso en el reconocimiento de la prestación económica (el 30 de octubre de 2015), una vez reconocida la situación de dependencia (grado III) y la determinación de los servicios a los que podía tener derecho la interesada mediante resolución de 20 de septiembre de 2012 (que por cierto no ha sido remitida aunque sí es citada por el órgano instructor) constituye un supuesto de tramitación procedimental prolongada, defectuosa y morosa, capaz de generar un derecho a indemnización en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración. A este respecto considera el Consejo Jurídico adecuado transcribir lo que, en un supuesto similar al que nos ocupa, afirma el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en su Sentencia 53/2014, de 13 de febrero: *"Es cierto que los efectos del incumplimiento de plazos son, en principio, prácticamente irrelevantes según nuestro Ordenamiento Jurídico, pues dicho incumplimiento es irregularidad no invalidante (art. 63.3 de la L. 30/92). De otro lado, el Ordenamiento prevé, así mismo, mecanismos 'paliativos' atribuyendo en ocasiones efectos positivos a la falta de resolución temporánea (que abren la vía de la ejecución del acto presunto) o negativos (facultando para acceder a la vía jurisdiccional).*

Pero en los casos -cual el que aquí analizamos-, en que la resolución en plazo o al menos, dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

No en vano la normativa sobre dependencia y promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de 'ayuda' institucional, en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el 'tiempo' que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser el indispensable y necesario (...)".

Idea la de esencialidad de los plazos en materia de reconocimiento de las prestaciones del sistema de dependencia que también maneja la STSJ Baleares, núm. 6/2014, de 13 enero, cuando afirma que *"no podemos olvidar que los interesados en obtener la declaración de dependencia y en conseguir el reconocimiento de una ayuda pública para sostener la necesaria asistencia de un tercero, familiar o extraño, se trata de aquejados de dolencias físicas y/o psíquicas que les provocan el ineludible auxilio de otros individuos para realizar sus labores cotidianas. En muchos supuestos nos encontramos con ancianos de elevada edad, o con enfermos terminales o con pronóstico de curación rayano en la imposibilidad. Por ello, la rapidez en obtener una respuesta por parte de los organismos públicos resulta trascendental para la virtualidad práctica de este sistema de protección recogido en la Ley, ya que una decisión estimatoria tardía puede constituir mero "papel mojado". Los plazos recogidos en la normativa sobre dependencia son esenciales, en atención a que las situaciones personales que contempla son normalmente urgentes y de ineludible ayuda".*

O lo que, en otro caso también de retraso en la aprobación del PIA, destaca el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia 506/2013, de 5 de junio, en el sentido de que la tramitación diligente y temporánea del procedimiento *"era esencial para dar realidad práctica al derecho subjetivo de promoción a la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, haciendo posible el acceso de tal colectivo al sistema de ayudas públicas, como uno de los principales retos de la política social que, en el caso de autos se vio frustrado a causa de un funcionamiento anormal de la Administración autonómica"*.

Asimismo, la STSJ Valencia, núm. 671/2015, de 14 julio, declara la responsabilidad de la Administración con base en el siguiente razonamiento: *"...la falta de aprobación de un Programa Individual de Atención (acuerdo administrativo al que se dota de punto inicial para la consolidación del derecho de que se trata), puede venir vinculada a un deficiente funcionamiento de un servicio público. Si la Administración titular de la competencia para aprobar ese Programa Individual de Atención actuó de modo incorrecto [infracción del plazo máximo de resolución del procedimiento], en contradicción con lo dispuesto por el ordenamiento legal aplicable, parece indudable que la persona en situación de dependencia no ha de quedar sin derecho alguno, a expensas de la voluntad omnímoda del órgano administrativo al que corresponde emitir el acuerdo de aprobación del PIA"*.

En el ámbito de la Región, las Sentencias dictadas el 27 de marzo y el 10 de abril de 2014 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo 8 de Murcia han estimado parcialmente sendos recursos interpuestos frente a la inactividad de la Consejería competente para el reconocimiento de las prestaciones conforme al grado de dependencia reconocido, en las que se razona que acreditado *"un incumplimiento del plazo que reviste la nota de esencial y significativo, que tiene por causa un funcionamiento anormal de la Administración, incompatible con los estándares de razonabilidad y determinante (relación de causa/efecto) de que no haya visto, a día de la fecha, reconocidas las reiteradas prestaciones (...), la acción de resarcimiento ejercitada debe prosperar, al mediar un supuesto generador y desencadenante de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas"*.

Ahora bien, el supuesto sometido a consulta se diferencia de los analizados en nuestros Dictámenes números 195 del 2015, 302 y 314 del 2016 y 2 del 2017, puesto que en el presente caso la Administración se encontraba en plazo para resolver la solicitud cuando entró en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012, cuya Disposición transitoria novena estableció que el derecho de acceso a las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 LD estaba sujeto a un plazo de suspensión de dos años a contar desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado la resolución expresa. Por el contrario, en los supuestos a los que hacen referencia los Dictámenes citados la Administración no había resuelto en plazo con anterioridad a la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley.

Por consiguiente, se constata que la fecha en que expiró el plazo para decidir sobre el reconocimiento del derecho a obtener la prestación económica solicitada (6 meses más dos años de suspensión previsto en el Real Decreto-Ley 20/2012), es decir, el 12 de diciembre de 2014, la Administración no lo había hecho, y de facto, no se resolvió la pretensión formulada hasta casi un año después, el 30 de octubre de 2015, en la que reconoce el derecho a la prestación económica sin deducción por copago de la reclamante.

Ha de considerarse, además, que a partir de esa fecha x reunía los requisitos establecidos en la normativa reguladora del sistema de la dependencia para acceder a la prestación de cuidados en el entorno, por lo que existía una elevadísima probabilidad de que, de haber resuelto la Administración en ese momento la solicitud, lo habría hecho concediendo esa prestación que proponía el trabajador social sobre la base de su valoración técnica de las circunstancias concurrentes, y que, de haberlo hecho en el plazo normativamente exigible o al menos en fechas próximas al mismo, la dependiente habría consolidado su derecho a la prestación y no habría sufrido el perjuicio por el que ahora reclama.

En suma, al incurrir la Administración en un retraso de casi un año en la resolución del procedimiento, sin que hayan quedado acreditados en el expediente los motivos de tal actuación, puede afirmarse que se incurrió en un funcionamiento anormal, incompatible con los estándares de razonabilidad que convierten al daño alegado por la reclamante en antijurídico, ya que tal como señala la Audiencia Nacional (Sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de marzo y 14 de mayo de 1998, y de 12 de febrero de 1999), un relevante retraso, en absoluto justificado, en la resolución de los expedientes administrativos, vulnera el principio de eficacia y celeridad que han de presidir la actuación administrativa, causando perjuicios que han de ser reparados por la Administración. En el mismo sentido, nuestros Dictámenes 195/2015 y 2/2017.

La existencia de nexo causal entre el actuar administrativo y el daño patrimonial sufrido, que la interesada no

venía obligada a soportar, convirtiéndolo en antijurídico, determinan la concurrencia de todos los elementos de la responsabilidad patrimonial, por lo que procede declarar su existencia. Otro aspecto diferente es cuándo se produce el daño antijurídico a tenor de la normativa de aplicación.

SEXTA.- Cuantía de la indemnización.

Admitida la concurrencia de un supuesto generador y desencadenante del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración consultante, resta abordar la cuestión de la cuantificación del importe indemnizatorio y el periodo aplicable.

Inicialmente la reclamante solicita la cantidad de 2.655,54 euros correspondiente al retraso en resolver computado desde el 11 de diciembre de 2014 (transcurrido dos años y seis meses según el Real Decreto-Ley 20/2012), hasta la fecha de interposición de la reclamación, además de solicitar los intereses correspondientes. Posteriormente, durante el trámite de audiencia otorgado, modifica su petición inicial y solicita que se le indemnice desde la fecha en la que considera que debió hacerse efectivo (el 12 de diciembre de 2012) hasta el 31 de octubre de 2015, en la que se le ha reconocido el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de dependencia.

I. En cuanto a los criterios de cuantificación, analizados tanto los Dictámenes emitidos por órganos consultivos (en concreto, del Consejo Consultivo de Canarias en sus Dictámenes 450/2012, 449/2014 y 52/2015, entre otros muchos) como diversas Sentencias de órganos judiciales de lo Contencioso-Administrativo (sobre todo de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de la Región de Murcia -Sentencias de 10 de abril de 2014, del Juzgado núm. 8; y de 21 de octubre de 2014, del Juzgado núm. 3, entre otras- y del Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Valenciana -Sentencias números 53/2014, de 13 de febrero; 276/2014, de 25 de junio; y 423/2014, de 22 de octubre, entre otras-), se observa que cuando se estima la concurrencia de responsabilidad patrimonial de la Administración con competencias en materia de dependencia generada por el retraso en la fijación del PIA, se reconoce el derecho a una indemnización que coincidiría con la cuantía resultante de aplicar los criterios normativos para determinar las prestaciones económicas correspondientes al grado y nivel de dependencia reconocidos.

Se aparta de este criterio el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en su Sentencia 506/2013 antes mencionada, al considerar que al desenvolverse la pretensión resarcitoria en el marco de la acción de responsabilidad patrimonial, rige el principio de que la carga probatoria pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la LEC, lo que comporta que la interesada debe probar el alcance del daño antijurídico que afirma haber padecido, sin que éste deba necesariamente coincidir con el montante de las prestaciones económicas regladas y, en conclusión, falla reconociendo el derecho de la demandante a percibir, en concepto de indemnización, una cantidad a tanto alzado que fija en 4.500 euros. Cabe, no obstante, resaltar que en el supuesto de hecho analizado en esta resolución judicial la inactividad administrativa alcanzaba no sólo al establecimiento del PIA, sino también al propio reconocimiento del grado de dependencia, de tal forma que, como afirma el Tribunal sentenciador, aunque existía una altísima probabilidad de que al actor se le reconociese el grado y nivel de dependencia propuesto por el informe de la asistente social, no podía concluirse que el mismo fuese totalmente coincidente con el propuesto.

Para abordar convenientemente esta cuestión resulta clarificador lo que al respecto indica el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 449/2014, en relación con los criterios mantenidos por el Tribunal Supremo:

"Así, la Sentencia de 3 de febrero de 1989, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Alto Tribunal sostiene que se ha declarado reiteradamente que la imposibilidad de evaluar, cuantitativamente y con exactitud, el daño material y moral sufrido por el administrado implica que la fijación de la cuantía de la indemnización se efectúe generalmente, de un modo global; esto es, atemperándose al efecto los módulos valorativos convencionales utilizados por las jurisdicciones civil, penal o laboral, sin que además haya de reputarse necesario en ningún caso que la cantidad globalmente fijada sea la suma de las parciales con las que se cuantifique cada uno de los factores o conceptos tomados en consideración.

En este contexto, ha de considerarse la aplicación del principio de reparación integral del daño, propio de la responsabilidad patrimonial. En este sentido, la Sentencia de 11 de noviembre de 2011, también de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recuerda que múltiples Sentencias del propio TS han proclamado,

insistentemente, que la indemnización debe cubrir todos los daños o perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y, con ello, la indemnidad del derecho subjetivo o interés lesionado".

En el supuesto que nos ocupa, cabe forjarse la convicción de la realidad de un daño antijurídico y merecedor de indemnización, cual es que x se vio privada del importe de la prestación a la que tenía derecho durante el tiempo en el que la Administración demoró la resolución del procedimiento, lo que lleva a este Órgano Consultivo a alinearse con la posición mayoritaria antes descrita y reconocer su derecho a percibir una indemnización coincidente con el montante de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que procedería si el PIA se hubiese aprobado en plazo, una vez consideradas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, la resolución de 30 de octubre de 2015, que excluye la participación de la beneficiaria en el sistema en la financiación de los servicios y prestaciones del mismo (copago), debido a su capacidad económica (folios 22 a 23).

II. En cuanto al periodo a considerar para el cálculo de la indemnización, considera el Consejo Jurídico, teniendo en cuenta que la Administración se encontraba en plazo para resolver cuando entra en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012, cuyo régimen transitorio establece para las solicitudes anteriores la suspensión del derecho de acceso a las prestaciones económicas durante el plazo de dos años a contar desde el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud (se presentó el 11 de junio de 2012), que ha de reconocerse a la interesada el derecho al cobro de la prestación con efectos de 12 de diciembre de 2014 (coincidente con el periodo inicialmente reclamado por la interesada), fecha a partir de la cual hubiera dado comienzo al abono regular de la misma hasta el 31 de octubre de 2015, teniendo en cuenta que se le reconoce la prestación económica con efectos del 1 de noviembre siguiente. En consecuencia, el *dies ad quem* del período computable a efectos de indemnización finalizaría el último día del mes de octubre de 2015, por lo que la cuantía de la propuesta de resolución debe modificarse y ajustarse a dicho periodo (desde el 12 de diciembre de 2014 al 31 de octubre de 2015), teniendo en cuenta la exclusión del plazo de dos años de suspensión para el acceso a las prestaciones económicas (computado desde el trascurso de los seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación) previsto en el Real Decreto-Ley 20/2012, plazo suspensivo que no ha sido declarado inconstitucional y que ha sido tenido en cuenta, entre otras, por las Sentencias 463/2015, de 30 de junio y 632/2016, de 30 de noviembre de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares. También, en cuanto a la exclusión de atrasos por aplicación de la citada norma, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia núm. 1017/2015, de 20 de noviembre.

A mayor abundamiento, no puede reconocerse a título de responsabilidad patrimonial como daño el periodo excluido por la normativa de aplicación que no hubieran podido ser reconocidos respecto a la solicitud inicial, sin que haya sido declarada inconstitucional o ilegal tal medida suspensiva para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Dicha cantidad, a su vez, habrá de actualizarse según lo previsto en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que estima la reclamación de responsabilidad patrimonial, al considerar que concurren en ella todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño aquí considerado que ha de reputarse antijurídico.

SEGUNDA.- Se dictamina desfavorablemente la cuantía indemnizatoria propuesta, que habrá de modificarse y ajustarse a lo indicado en la Consideración Sexta de este Dictamen sobre el periodo a computar.

No obstante, V.E. resolverá.